EL TRATADO ANTARTICO COMO REGIMEN INTERNACIONAL

Jorge Berguño*

Resumen

El presente ensayo describe el Sistema del Tratado Antártico como un régimen internacional construido como una formalización del *statu quo* establecido por una práctica consistente de cooperación especialmente en el dominio científico, a través de varias décadas y fortalecido por los entendimientos que antecedieron al Año Geofísico Internacional. Si bien el Tratado Antártico ha influido en los principios legales que regulan el Espacio Exterior, los Fondos Marinos Profundos y la Alta Mar, se distingue netamente en la naturaleza, ámbito y contenido del Régimen Especial Antártico que ha construido y cuyo futuro desarrollo y consolidación están vinculados a la evolución posterior del Sistema Internacional bajo una perspectiva diferente.

Abstract

The present essay describes the Antarctic Treaty System as an international régime constructed as a formalization of a statu quo built-up by a consistent practice of cooperation, particularly in the scientific field, through several decades and strengthened by the understandings that preceded the International Geophysical Year. While the Antarctic Treaty has influenced the legal principles governing Outer Space, Deep Seabed, the High Seas, it stands apart due to the nature, scope and content of the special Antarctic Régime it has built-up, and whose future development and consolidation is linked to the further evolution of the International System under a different international outlook.

Introducción

El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, en su preámbulo, se refiere al "Sistema del Tratado Antártico" y a la "especial situación jurídica y política de la Antártica", y la "especial responsabilidad de las Partes Consultivas del Tratado". Como sabemos, el Sistema está constituido por el Tratado Antártico, las medidas en vigor según ese Tratado, sus instrumentos internacionales asociados separados y las medidas en vigor según esos instrumentos. La condición o situación jurídica y política especial es también denominada "régimen jurídico y político especial de la Antártica", que tiene el carácter de régimen internacional. Un destacado jurista norteamericano, Bernard H. Oxman, introdujo el tema del régimen antártico en un *symposium* en que las alternativas y aspectos legales de la explotación de los recursos antárticos fueron abordados por Fernando Zegers Santa Cruz y por Frank Alexander, y complementadas en

* Embajador. Jefe Unidad de Coordinación, Instituto Antártico Chileno.

los dominios geográficos, técnicos, ambientales, marítimos y jurisdiccionales por otros importantes especialistas[1].

El estudio del Tratado Antártico como un modelo de régimen internacional se inserta en una tendencia muy importante, marcada por el rejuvenecimiento del derecho internacional bajo el concepto de *critical legal scholarship* y el advenimiento de un enfoque "constructivista" en los estudios de las relaciones internacionales. Tanto el concepto de una *critical legal scholarship* como el enfoque teleológico o *problem-solving approach* en las ciencias internacionales, acompañado de una perspectiva sociológica de la política mundial, destacan la intersubjetividad y la naturaleza constitutiva de las reglas y normas, así como la construcción mutua de los agentes y las estructuras. Estos enfoques y sus productos, incluyendo la teoría de los regímenes internacionales, no entregan aún una respuesta cabal a las inquietudes concernientes a la función del Estado-Nación en el cuadro del Sistema Internacional, si bien el Régimen Antártico es un modelo excepcional de optimización de las relaciones interestatales.

El Sistema Antártico es analizado como proceso que conduce a la creación de un régimen internacional original en su enfoque, dinámico en sus procesos y estable en su configuración institucional. Sobre la base de la distinción orteguiana entre "Creencias" en que se está y de "Ideas" que se tienen, se desenvuelve una "Conciencia Antártica" que genera el proceso histórico de identidad antártica, etapa previa y diferenciada de la "Construcción Intelectual de la Antártica". Sostiene Ortega que toda ciencia de la realidad no es, como creen los empiristas, observación de los hechos sino construcción. El experimento, tal como se da en la analítica de la naturaleza de Galileo, se diferencia de la mera observación en que interviene la construcción. En su crítica a Hegel escribe el filósofo español: "Si la historia está retrasada es por falta de construcción"[2].

Este enfoque se beneficia también de la distinción del jurista François Geny entre el dato (*donné*) y lo construido (*construit*)[3]. Cabe distinguir en esa metodología entre los datos reales o estructurales naturales que, en un ámbito como el Continente Antártico y su océano circundante, introducen una natural separación y aislamiento; los datos históricos y de la vida humana o social (costumbres, legislación, doctrinas, jurisprudencia y sobre todo práctica de los actores del Sistema); los datos racionales, que presumen la existencia de un sustrato jurídico desprendido de la naturaleza de las cosas; y los datos ideales, que corresponden en este caso a la aspiración, vivida y compartida, a una auténtica Comunidad Antártica.

[1] Bernard H. Oxman. "The Antarctic Regime: An Introduction". University of Miami Law Review. *A Symposium: Antarctic Resources: A New International Challenge*. Vol. 33. December, 1978; 2: pp. 285-297.

[2] José Ortega y Gasset. *Hegel*. Notas de Trabajo. Edición crítica de Domingo Hernández Sánchez. Madrid: Abadía Editores SL Editorial, 2001; p. 96.

[3] François Gény. *Science et technique en Droit Privé Positif*. Vol. 11. París, 1915; pp. 353 y ss.

El régimen antártico

Como premisa de este estudio, se postula la existencia de un régimen o sistema, generado por un conjunto de principios, usos y vigencias, que se manifiesta tempranamente en los dominios de la exploración antártica, el apoyo a las expediciones en los países ribereños del Océano Austral, una información meteorológica compartida y, una vez producida la ocupación física del territorio a partir de la década de 1940, en el intercambio de observadores y de información científica, ejemplificado en la cooperación del Año Geofísico Internacional. El establecimiento de los regímenes internacionales presume la existencia de una disposición o actitud para crearlos. Oran Young señala que "tales actitudes pueden darse en relación con sistemas de actividades funcionalmente interdependientes centradas en regiones geográficas como ocurre con la neutralización y el control de armas en la Antártica"[4]. Observación correcta con una importante precisión: en la Antártica no es el ámbito geográfico lo que se delinea funcionalmente para construir un acuerdo de desmilitarización y desnuclearización, sino lo contrario. La desmilitarización y desnuclearización son elementos funcionales, inherentes y condicionales para la estructuración de un auténtico régimen internacional antártico. Si bien será necesario esperar el advenimiento del Año Geofísico Internacional (1957-1958) para codificar completamente los principios de la cooperación internacional antártica, es útil recordar que la Segunda Conferencia Preparatoria (Berna, 1880) del Primer Año Polar Internacional (1882-1883) enunció, entre otros postulados, el siguiente principio fundamental:

"Un conocimiento científico de valor duradero puede ser el fruto de estudios coordinados y cooperativos realizados de conformidad con un plan acordado, y de los resultados de observaciones compartidas libremente y sin discriminación"[5].

Para transformar la comunidad de esfuerzos científicos en entendimiento político existían opciones: una conferencia internacional de las naciones interesadas o bien diversas alternativas de anexión o incorporación de territorios antárticos, mediante actos unilaterales, estrategias regionales o invocación de instancias internacionales. La conducta de los países antárticos fue inicialmente un ejemplo de lo que Raymond Aron ha calificado como "indeterminación fundamental de la conducta diplomático-estratégica"[6]. Chile y Argentina intentaron a partir de 1907 demarcar la "Antártica Americana"; Argentina y el Reino Unido buscaron entre 1912 y 1914 una fórmula diplomática de reconocimiento de la soberanía argentina sobre las Orcadas; en la década de 1920, el Reino Unido impulsó la apropiación del Continente Antártico por la Comunidad Británica de Naciones;

[4] Oran Young. "International regimes. Problems of Concept Formation". *World Politics* 1980; 331: p. 356.

[5] Lee Kimball. *Future Directions for the Management of Antarctic Science*. Racine, Wisconsin: The Johnson Foundation; p. 3

[6] Raymond Aron. "De l'analyse des constellations diplomatiques". *Revue Internationale des Sciences Politiques* 1953; III, I: pp. 69-91.

desde 1939, los Estados Unidos propiciaron una doctrina Monroe para la Antártica; el Reino Unido recurrió en 1955 a la Corte Internacional de Justicia, excluyendo de su demanda las Malvinas; la India colocó el tema en la agenda de las Naciones Unidas en 1956 y 1958, retirándolo en ambas oportunidades.

Sólo una Conferencia Antártica podía regularizar, formalizar y legitimar ante el resto del mundo el *statu quo* antártico. En los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, Bélgica había fundado con otros países, incluyendo casi todos los futuros miembros del Tratado Antártico, una Comisión Polar Internacional con competencia ártica y antártica. Noruega quiso convocar a una reunión de similar carácter antes de la Segunda Guerra Mundial, pero los acontecimientos sobrevivientes lo impidieron. Argentina había planteado una alternativa similar en varias oportunidades. Chile recabó por primera vez la opinión de los Estados Unidos acerca de la conveniencia de una Conferencia Internacional Antártica el 7 de enero de 1947, y la respuesta fue que el tema no tenía prioridad en la agenda internacional; debieron transcurrir diez años de negociaciones antárticas para que el mismo Gobierno de los Estados Unidos tomara la iniciativa de convocar a la Conferencia de Washington que materializó el acuerdo internacional conocido como Tratado Antártico, suscrito el 1° de enero de 1959 en Washington D.C., en los Estados Unidos.

Régimen, ordenación, organización

Los regímenes pueden ser definidos como una serie implícita o explícita de principios, de normas, de reglas y de precedentes en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores en un dominio particular de las relaciones internacionales. Los principios reúnen tanto a principios comunes como valores compartidos (i.e. la visión de la Antártica como una "reserva natural consagrada a la paz y la ciencia"). Pero el primer principio compartido, sobre el cual se construye el régimen, es la reciprocidad que permite a los Estados sacrificar, rectificar o restringir ciertas aspiraciones si cuentan con la seguridad que los demás Estados agrupados en el régimen internacional se comportarán del mismo modo. Los regímenes pueden darse bajo las categorías de ordenaciones o de organizaciones. Dichas categorías, a su vez, pueden ser órdenes de dominación, de participación, de coordinación y de competencia. No se dan, en el régimen antártico, órdenes de dominación pues prevalece el concepto de plena igualdad de las Partes Consultivas, pero es visible que, además de la participación y la coordinación, la competencia se produce en todos los ámbitos del Sistema y actúa como un factor de fortalecimiento y desarrollo del mismo.

Existe una diferencia fundamental entre un régimen estructurado como ordenación y otro configurado como organización[7]. La ordenación se adapta a las cosas,

[7] Manuel García Pelayo. *Contribución a la Teoría de los Ordenes*. Caracas: Politeia, 1972; pp. 5-56.

se acomoda a las circunstancias y particularidades empíricas de la realidad ordenada y es un orden concreto. La organización procura adaptar las cosas a una pauta previa, aun teniendo presente la razón de ser del objeto sobre el que trata de operar, acomodando las circunstancias y particularidades empíricas a reglas genéricas. Como punto de partida, el régimen internacional antártico es una ordenación, es decir, una cosificación o formalización del orden. Como punto de llegada, el régimen internacional antártico tiende a constituirse en organización, al instituir una Secretaría con sede fija, institucionalizar la Reunión Consultiva y sus comités y contar con un órgano asesor permanente (Comité de Protección Ambiental) otorgando a los componentes del Sistema (Partes Adherentes, Comité Científico de Investigación Antártica, Consejo de Administradores de Programas Nacionales Antárticos, Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos) el estatuto de "Observadores Permanentes".

El statu quo *antártico*

El "Régimen" que establece el Tratado es y seguirá siendo, no obstante, un *statu quo*. El Tratado consagra un equilibrio particular, un régimen anterior, que se ha venido consolidando como costumbre mediante la práctica de las Partes. Inicialmente dicho *statu quo* se acomoda mejor en la categoría de las ordenaciones que en la estructura más decantada de las organizaciones. En la configuración de este equilibrio debemos identificar fuentes intelectuales, actividades claves y finalidades políticas que, en su conjunto, contribuyen a la configuración del régimen:

a. En el dominio intelectual, siguiendo las ideas de Oran Young y otros autores que recalcan "el poder de las ideas" en la construcción de los regímenes internacionales[8], procede hacer un reconocimiento especial a la contribución del Profesor Julio Escudero. En sus lecturas, principalmente de la literatura jurídica y política francesa, encontró la información relativa a diversos acuerdos de *statu quo* concluidos durante el año 1908, en el Mediterráneo, los Balcanes y el Mar Báltico. Este último *statu quo*, concluido mediante la "Declaración de San Petersburgo" contenía una fórmula dialéctica: los soberanos de Prusia, Rusia, Suecia y Dinamarca convenían en manifestar su respeto irrestricto del *statu quo* existente; una *addenda* al documento permitía a los mismos Jefes de Estado mantener vigentes lo que consideraban sus justas e irrenunciables reivindicaciones. El mismo Profesor Escudero invocó también el Tratado sobre Spitzbergen (Svalbard) de 1920, en el cual son partes varios Estados antárticos incluyendo los siete reclamantes, no como un antecedente del futuro Tratado Antártico, sino por la historia de su negociación en que el fracaso de un condominio conduciría a la conjugación de una sola soberanía

[8] Judith Goldstein, Robert O. Keohane. *Ideas and foreign policy*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

reconocida colectivamente, pero calificada mediante las modalidades específicas de acceso común que se asemejan al régimen antártico. En su curso de 1962 en la Academia de La Haya sobre el "Régimen de las Regiones Polares", M.W. Mouton aludió a la técnica del cubo de hielo (*ice.box*) mencionando diversos casos en que los Estados han implementado tratados (la Convención de 9 de julio de 1924 entre Dinamarca y Noruega y el tratado de 8 de abril de 1960 entre Alemania y Holanda sobre el estuario de Ems). Con todo, Escudero se había adelantado a su tiempo al incluir elementos de administración internacional inspirados en el Convenio sobre el Faro de Cabo Espartel (Marruecos) de 31 de mayo de 1865, proponiendo que las bases, refugios, balizas y otros apoyos logísticos utilizados en la Antártica fuesen de uso común y no pudiesen ser invocados como fundamento de reclamación[9].

b. La actividad clave en la Antártica fue siempre la investigación científica. A partir de 1933, durante la segunda expedición del Almirante Byrd al mar de Ross, en la correspondencia diplomática entre los países involucrados se encontró una fórmula que, una vez generalizada, podía desactivar los conflictos potenciales: el país reclamante (Nueva Zelanda en esta ocasión) ofrecía su colaboración y facilidades como dueño de casa, el país no reclamante (los Estados Unidos en esta ocasión) declinaba hacer ningún reconocimiento expreso de la soberanía invocada y agradecía la cooperación ofrecida[10]. La función de la investigación científica hasta la maduración del Tratado fue básicamente la de establecer un campo neutral de convivencia y, más adelante, de participación y cooperación colectiva. Esta fórmula sólo podía servir si existía concordancia en denegar a la actividad científica la capacidad de servir como fundamento de una reclamación de derechos territoriales. Si bien la norma existe en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (artículo 241: "Las actividades de investigación científica marina no se convertirán en fundamento jurídico para ninguna reivindicación sobre parte alguna del medio marino o sus recursos") es propia del carácter de *res communis* que revisten la alta mar y la Zona Internacional. No lo era tan definidamente en el caso de Continente Antártico, en el cual las reivindicaciones fundadas en actos de descubrimiento y exploración (particularmente las de la URSS y los Estados Unidos) poseían indiscutiblemente un componente mayor o menor de actividad científica, y la intencionalidad de sus expediciones en vísperas del Año Geofísico Internacional privilegiaba los objetivos geopolíticos tales como el Polo Sur y el Polo de Inaccesibilidad.

c. También la actividad logística asociada y muy significativamente los movimientos navales constituían una fuente potencial y actual de conflictos. En

[9] Jorge Berguño. "The Intellectual Sources of the Antarctic Treaty. 2nd Scar Workshop on the History of Antarctic Research". *Boletín Antártico Chileno* (Punta Arenas) 2009; pp. 11-17.

[10] Malcolm Templeton. *A wise adventure. New Zealand in Antarctica, 1920-1960*. Victoria University Press, 2000; p. 62.

1948, a raíz de una visita del Ministro de Asuntos Exteriores de Argentina a Londres, se conversó la posibilidad de aplicar el concepto no explicitado de *statu quo* al nivel de la actividad naval existente y, con el aporte posterior de Chile, los tres países suscribieron una Declaración en 1949, renovada anualmente hasta la suscripción del Tratado de Washington, afirmando su compromiso de no realizar al sur de los 60° S movimientos navales que no correspondieran al nivel habitual de sus requerimientos de apoyo logístico a la ciencia. Dos veces fue vulnerado este acuerdo, en 1952 al disparar las dotaciones argentinas sobre una nave británica que pretendía reponer una estructura en Bahía Hughes, Península Antártica, y, con características más dramáticas, al desembarcar el Reino Unido en 1953, desde un buque de guerra, una fuerza militar de 37 *marines*, armados de fusiles ametralladoras, granadas y gases lacrimógenos, que demolieron los refugios argentino y chileno próximos a la pista de aterrizaje de isla Decepción y arrestaron a dos científicos argentinos[11].

En estas y otras situaciones, la diplomacia logró siempre asegurar un arreglo práctico pacífico. No obstante, la consagración internacional del *statu quo* antártico con anterioridad a su formalización en el Tratado Antártico se produjo con ocasión del Año Geofísico Internacional (AGI) 1957-1958, durante las Conferencias Antárticas de París y Bruselas, que establecieron firmemente las reglas del juego para la participación de los doce países que realizaron actividad científica antártica durante el AGI y suscribieron posteriormente el Tratado de Washington. Estas reglas, eminentemente prácticas en sus efectos, fundadas a la vez en principios de eficiencia científica y cooperación internacional, fueron precedidas por una declaración del Presidente de la Conferencia Georges Laclavère acerca de su naturaleza exclusivamente científica y otra de las delegaciones de Argentina y Chile, en el sentido de que las recomendaciones aprobadas no modificaban el "*status* existente en la Antártica en las relaciones entre los países participantes". Esta declaración ha sido comparada con la Declaración Ihnen en su efecto de *estoppel* en el caso del Estatuto Legal de Groenlandia Oriental (1933) y fue, en todo caso, asumida como un "Acuerdo de Caballeros" por los países activos en el Continente Antártico para el período que medió entre el AGI y la firma del Tratado Antártico[12].

Las finalidades políticas comunes propiciaban un marco general de cooperación, pero no lograban materializarse en una institucionalización del régimen que permaneció abierta a una diversidad de opciones organizativas (fideicomiso, condominio, declaración de *statu quo*, empresa multinacional, comité consultivo, instituto internacional de investigación científica).

[11] Patrick Armstrong. "The role of the Falkland Islands and Dependencies in Anglo-Argentine relations in the early 1950s". *Polar Record* 1998; 34(188): pp. 53-55.

[12] F.M. Auburn. *Antarctic law and politics*. London: C. Hurst & Co, 1982; pp. 91-92

El problema no era tanto el principio de respeto a todas las posiciones jurídicas que consolidaría el artículo IV del Tratado, como el modelo de estructuración de la cooperación científica que, según algunos, podría alterar el equilibrio o *statu quo* antártico. El artículo IX resolvió el problema: no existiría otra institucionalidad que no fuese el propio proceso consultivo.

El artículo IV

El corazón del Régimen Internacional Antártico es el artículo IV del Tratado de Washington. El documento de trabajo de la Reunión Preparatoria se componía de un párrafo que reiteraba la propuesta Escudero y otro que añadía la "base de reclamación", los que fueron explicitados y perfeccionados magistralmente en la redacción final propuesta por el consejero legal del Quai d'Orsay, Profesor André Gros. La redacción final no sólo salvaguarda todas las posiciones jurídicas, sino que coloca como piedra basal del régimen jurídico y político antártico la existencia y permanencia de las reclamaciones. Esta conclusión es necesaria para contrarrestar visiones de académicos inclinados a las teorías geopolíticas quienes, al igual que sus contradictores de la vertiente ecologista, tienden habitualmente a simplificar, polarizar e ideologizar las alternativas de solución a los problemas internacionales, dando por supuesto que un régimen internacional es necesariamente incompatible con la subsistencia de la soberanía nacional.

El Tratado no está ni podía quedar anclado a una concepción jurisdiccional exclusiva y excluyente. Por el contrario, contempla jurisdicciones concurrentes cuya título difiere en cada caso particular, puesto que el Tratado reconoce tres categorías de Estados: reclamantes territoriales, países con base de reclamación (los Estados Unidos y Rusia) y países que no formularon reclamaciones previamente a la firma del Tratado. Todas las medidas, resoluciones y decisiones se adoptan mediante el consenso de todos los Estados Consultivos que concurren a su adopción en absoluta igualdad. No obstante, tratándose de regímenes que recaigan en el uso de los recursos situados en los territorios antárticos y sus espacios marítimos, las negociaciones han reconocido la esencialidad del consenso del Estado con un interés en un territorio determinado.

Paz, patrimonio común, interés de la humanidad

Por definición, el artículo IV excluye la concepción del patrimonio común de la Humanidad como fórmula de regulación internacional de los espacios antárticos. La Antártica no es *terra nullius*, *res communis* o parte del patrimonio común de la Humanidad. Posee un régimen legal autónomo en el cual el *status* de las reclamaciones es clave para la comprensión de la zona concebida como "reserva natural consagrada a la paz y la ciencia". En su Preámbulo, redactado por Nueva Zelanda, el Tratado reconoce el interés de toda la Humanidad en que

la Antártica continúe utilizándose siempre para fines exclusivamente pacíficos, bajo un régimen que prolongue la libertad y cooperación científica iniciadas por el Año Geofísico Internacional y subraya la convicción de que el éxito del Tratado en asegurar el uso exclusivamente pacífico de la Antártica promoverá los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

El Tratado Antártico fue precursor de otros esfuerzos de generar acuerdos para evitar que las carreras armamentistas o nucleares se extendieran a áreas del espacio exterior y los cuerpos celestiales, los fondos marinos y la alta mar, pero su especial condición jurídica y política parte del supuesto que las reclamaciones territoriales, las bases de reclamación y el rechazo de las reclamaciones o de las bases de reclamación se proyectan con igualdad y mutuo respeto en la cooperación común, mientras el régimen antártico se mantenga fiel a la regla de la protección cabal de todas las posiciones jurídicas. No obstante, es útil apreciar los elementos de concordancia y complementariedad que existen entre el Tratado Antártico, su Protocolo, las convenciones asociadas y demás instrumentos del Sistema Antártico y los principios de la Carta de las Naciones Unidas a los cuales hace referencia el propio Tratado en su Preámbulo.

Luego que India inscribió el tema "la Cuestión de la Antártica", en febrero de 1956, en el undécimo período de sesiones de la Asamblea General presentó un interesante memorando mencionando la influencia de la Antártica en las condiciones climáticas mundiales y solicitando que "todas las naciones conviniesen en utilizar dicha región únicamente con fines pacíficos". Esta acción produjo una reacción adversa de las naciones interesadas en el Continente Antártico que se atribuyen respectivamente el retiro del tema por sus acciones disuasivas de la propuesta india. ¿Cuáles habrían sido los resultados prácticos de una deliberación de la Asamblea General sobre el tema antártico? Probablemente un instrumento semejante a las Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados preparada por la Comisión de Derecho Internacional y las numerosas declaraciones posteriores sobre paz, seguridad, desarme y la muy relevante Declaración sobre el Uso del Progreso Científico y Tecnológico en el interés de la Paz y para el Beneficio de la Humanidad, adoptada por la Asamblea el 10 de noviembre de 1975, cuyos principios corresponden indiscutiblemente a los objetivos del Tratado Antártico[13]. La afinidad de lenguaje y de intencionalidad entre la propuesta de la India, las sucesivas declaraciones de la Asamblea General y las normas del Preámbulo del Tratado Antártico es muy significativa, pero la gran diferencia reside en la efectividad del régimen de paz, desarme, desmilitarización y desnuclearización antártica, afianzado por el más exigente sistema de inspección.

[13] International Instruments of the United Nations, *United Nations Publications*, 1997; p. 39.

La naturaleza jurídica del régimen

Tal como lo describía Young, los regímenes internacionales pueden ser territoriales o funcionales, o una combinación de ambos. No obstante, los regímenes internacionales pueden ser administrados por organizaciones internacionales (Organización Mundial de la Salud, Organización Mundial de Comercio, Organización Marítima Internacional, Organización de la Aviación Civil Internacional, Organización Meteorológica Mundial, Organización Internacional del Trabajo, Organización Hidrográfica Internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Comisión Oceanográfica Internacional) o directamente por los Estados interesados. Pueden tener aplicación global o regional y su vinculación con el Sistema de las Naciones Unidas puede ser más o menos fuerte o eficaz.

En el caso especial de territorios administrados por Estados interesados, Ian Brownlie distingue entre regímenes de plena soberanía estatal y otros regímenes jurídicos. Entre estos últimos, considera el régimen de cooperación establecido por el Tratado Antártico con referencia a su artículos IV y VI, señalando que la cláusula atinente a los derechos y reclamaciones del artículo IV tiene, al igual que el Tratado Antártico en su conjunto, relevancia para terceros Estados, en la medida en que el Tratado tiene similitud con los Tratados constitutivos o semilegislativos a que alude Lord Mc Nair (*Law of the Treaties*, 1961) y que la protección que se establece respecto a la improcedencia de reclamaciones posteriores a la entrada en vigor del Tratado tiene el carácter de una declaración conjunta de intereses por parte de los Estados interesados.

Brownlie asimila el dominio antártico a un territorio *sub judice*, cuya analogía es con el derecho de posesión que el *sequester* tiene en el derecho romano[14]. El régimen existente, en este caso el régimen antártico, está fundado en actos jurídicos que en principio no podrían crear soberanía para el Estado administrador del territorio, pero que no hacen del ámbito territorial una *terra nullius*. Para fines prácticos, el o los Estados en posesión pueden ejercer poderes normales de jurisdicción y administración, sujetos únicamente a las limitaciones propias del instrumento que determina el estatuto de la región. El acuerdo relevante puede, tal como ocurre con el Tratado Antártico, contener cláusulas de desmilitarización. Una disposición final del territorio, que podría ocurrir al consolidarse el Tratado como régimen político y jurídico definitivo, no invalidaría actos jurisdiccionales anteriores al Tratado. La figura del *sequester* de Brownlie es considerada por Rudiger Wolfrum, ex Presidente del Tribunal Internacional del Derecho

[14] Ian Brownlie. *Principles of Public International Law*. 2nd edition. Oxford: Clarendon Press, 1973; 231: pp. 259-260

del Mar, y otros juristas, como la del *trustee* que, al tenor del Preámbulo del Tratado Antártico, posee la humanidad en su conjunto en el régimen de paz y de protección de la región antártica que instituye el Tratado.

La territorialidad del régimen antártico

El Régimen administrado por las Partes del Tratado Antártico recae sobre la más vasta y menos poblada región de la tierra. Para explicar los alcances de la territorialidad antártica es indispensable examinar los fundamentos propios de dicha territorialidad y las condiciones geográficas en que se manifiesta. Una espesa capa de hielo cubre desde hace unos 45 millones de años al 98% o más de la superficie rocallosa de la Antártica, dejando al descubierto unos 260.000 kilómetros cuadrados de áreas costeras o elevadas montañas. Esta capa o cúpula tiene un espesor promedio de 2.000 a 2.500 metros que, en algunos lugares, sobrepasa los 4.000 metros de espesor que impiden un contacto real con la superficie subyacente, salvo el de efecto limitado al ámbito científico de las perforaciones para tales fines. La inestabilidad, movilidad y disminución de la capa de hielo ha llevado al cuestionamiento de la territorialidad antártica. En ausencia de normas prohibitivas del derecho internacional, los Estados están autorizados por el derecho internacional para implementar la norma referente a la territorialidad antártica bajo el principio de efectividad, tomando en consideración el principio de abstención cuando el territorio en cuestión está válidamente ocupado o previamente reclamado por otros Estados. Sir Arthur Watts, en el capítulo 5 de su tratado *International Law and the Antarctic Treaty System*, menciona que la Corte Internacional de Justicia respaldó la territorialidad de una entidad geográfica de características similares a la Antártica (*Case Concerning the Legal Status of Eastern Greenland*, 1931), subraya la diferencia esencial del Continente Antártico circundado por masas oceánicas respecto al Artico, océano rodeado por masas continentales, distingue los hielos estacionales en la plataforma costera, que disminuyen fuertemente en verano de su máxima extensión invernal, para argumentar a *contrario sensu* que las plataformas de hielo permanentes son efectivamente territorio[15].

El régimen antártico y el sistema internacional

El Régimen Antártico representa hoy día la convergencia de todas las expectativas de paz y estabilidad en el Hemisferio Austral. Conjuntamente con el Artico, que posee un régimen incipiente de cooperación, es el principal indicador del cambio climático situado a una distancia y la mayor reserva de agua en el mun-

[15] Arthur Watts. *International Law and the Antarctic Treaty System*. Cambridge: Grotius, 1992; 5, 11: pp. 111-124 y 291-298.

do, con una poderosa influencia en las regiones australes de los continentes y tierras más cercanas a la Antártica. El futuro de este notable régimen especial es complejo, dado que el mundo, en lugar de constituir un espacio político-estratégico unitario, con reglas comunes, está dividido en dos. En la Antártica impera un régimen de paz fuertemente consolidado, pero su cinturón de protección está constituido por un inoperante sistema de zonas desnuclearizadas (Tlatelolco, Pelindaba, Bankok y Pacífico Sur) cuyos espacios marítimos no pueden prevenir incursiones y desplazamientos de naves portadoras de armas nucleares o el tránsito de substancias de este carácter bajo un concepto amplio de libre navegación. Su régimen de libre intercambio de la información científica es incompatible con los monopolios que autorizan las normas de propiedad intelectual. La reserva natural está amenazada por la introducción de especies no nativas, la contaminación atmosférica y océanica y los riesgos derivados del crecimiento exponencial del turismo. Estas son las amenazas visibles. La más importante proviene de la incapacidad del Sistema Internacional en su conjunto de resolver los equilibrios que la trilogía Hombre, Estado y Sistema[16] plantea en todas las épocas. El Régimen Antártico emerge como una opción diferente de las alternativas clásicas de balanza de poder o gobierno mundial, en el marco de un examen profundo de la cooperación regional interestatal, en espacios tan diferentes como la Unión Europea o APEC y la transferencia a otros espacios y otras problemáticas de los valores, enfoques y criterios que han caracterizado los cincuenta años de existencia del Régimen Antártico. ▪

[16] Andrew Hurrell. "Explaining the resurgence of regionalism in World Politic". *Review of International Studies* 1995; 21(4).